



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

NAT/811
Umweltaktionsprogramm bis 2030

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und Rates
über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030**

[COM(2020) 652 final – 2020/0300 (COD)]

Hauptberichterstatter: **Lutz RIBBE**

Befassung	Europäisches Parlament, 11/11/2020 Rat, 05/11/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Beschluss des Präsidiums	01/12/2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	27/01/2021
Plenartagung Nr.	557
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	227/4/4

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) kann in dem nun vorgelegten Vorschlag für ein 8. Umweltaktionsprogramm (UAP) nur einen höchst marginalen Mehrwert erkennen. Dieser liegt in der Ankündigung eines verbesserten Überwachungsmodells und eines besseren Berichtswesens. Ansonsten besteht der Vorschlag eher durch allgemeine Situationsbeschreibungen und Absichtserklärungen denn durch inhaltliche Substanz und Aktionen. Doch allein für eine bessere Governance bedarf es keines „Aktionsprogramms“.
- 1.2 Dem EWSA stellt sich die Frage, ob es wirklich eines solchen 8. UAP bedarf, um der Umweltpolitik der EU, die spätestens durch den europäischen Grünen Deal (EGD) im absoluten Zentrum der EU-Politik angekommen ist, weitere Impulse zu geben.
- 1.3 Der EWSA fühlt sich durch den von der Kommission vorgelegtem Vorschlag sehr in seiner Auffassung bestätigt, auf die er seit Jahren wieder und wieder hinweist: dass es nicht an Wissen darüber mangelt, was getan werden müsste. Es mangelt an der Umsetzung bekannter, oft längst beschlossener Maßnahmen und am politischen Willen.
- 1.4 Der EWSA würde dann einen Nutzen sehen, wenn beispielsweise die von der Kommission zur Umsetzung des EGD vorgelegten strategischen Initiativen wie die Biodiversitätsstrategie, die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ oder der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft mit ihren jeweiligen Detailforderungen in das 8. UAP integriert und mitbeschlossen würden. Mehr noch: Rat und Europäisches Parlament könnten die Kommission über ein 8. UAP auch zu einer Verstetigung und Vertiefung des EGD verpflichten, indem diese den ausdrücklichen Auftrag erhält, spätestens zum neuen Mandat einen Legislativvorschlag für eine „EU-Agenda 2050“ (als ein modifizierter und erweiterter „EGD 2“) vorzulegen, die dem 8. UAP als Anlage einen konkreten und ausführlichen Maßnahmenkatalog hinzufügt. Das ist aber nicht vorgesehen.
- 1.5 Der EWSA regt deshalb eine Grundsatzdebatte über Sinn und Nutzen der Umweltaktionsprogramme an und erneuert seine Forderung, eine eigene „EU-Nachhaltigkeitsagenda 2050“ zu erarbeiten. Er sieht im EGD hierfür eine gute und solide Grundlage.

2. **Hintergrund der Stellungnahme**

Die Umweltaktionsprogramme der EU

- 2.1 Seit den frühen 1970er Jahren gibt es auf EU-Ebene Umweltaktionsprogramme (UAP), das 7. UAP lief am 31. Dezember 2020 aus.
- 2.2 Die Kommission beschreibt in ihrem Vorschlag für ein 8. UAP, dass die Umweltprogramme „*die Entwicklung der EU-Umweltpolitik lenken*“. Sie muss allerdings indirekt auch zugeben, dass diese Programme letztlich wohl doch nicht die Wirkung hatten, die man sich davon versprochen hatte. So kommt sie zu dem Schluss, „*dass die Fortschritte in den Bereichen Naturschutz, Gesundheit und politische Einbeziehung nicht ausreichen*“. Sie verweist zudem auf den von der Europäischen Umweltagentur am 4. Dezember 2019 veröffentlichten Bericht „Die Umwelt in Europa – Zustand

und Ausblick 2020“ (The European Environment – state and outlook, SOER 2020), wonach die *„aktuellen Herausforderungen in den Bereichen Umwelt, Klima und Nachhaltigkeit [...] von beispiellosem Ausmaß und nie da gewesener Dringlichkeit [sind] und [...] sofortiges und abgestimmtes Handeln und systematische Lösungen“* erfordern. Denn *„mit dem derzeitigen Wachstumsmodell dürften die Umweltbelastungen weiter zunehmen, was direkte und indirekte schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit und das Wohlbefinden des Menschen haben wird. Dies gilt insbesondere für die Sektoren mit den größten Umweltauswirkungen – Lebensmittel, Mobilität, Energie sowie Infrastruktur und Gebäude“*.

- 2.3 Diese Aussage steht im Einklang mit dem Bericht über nachhaltige Entwicklung in Europa 2020 (Europe Sustainable Development Report), der im vergangenen Dezember vom Netz für nachhaltige Entwicklungskonzepte (Sustainable Development Solutions Network– SDSN) und dem Institut für europäische Umweltpolitik vorgelegt wurde. Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen dieses Berichts lautet: Europa steht in den Bereichen nachhaltige Landwirtschaft und Ernährung, Klima und biologische Vielfalt vor den größten Herausforderungen bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals – SDG).
- 2.4 Die Kommission stellt klar, dass sie mit dem am 11. Dezember 2019 veröffentlichten europäischen Grünen Deal eine ehrgeizige Agenda beschlossen hat, mit deren Hilfe die EU a) bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent, b) das Naturkapital der EU geschützt, erhalten und verbessert sowie c) die Gesundheit und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger vor Umweltrisiken und -auswirkungen bewahrt werden sollen.
- 2.5 Der Rat, das Europäische Parlament und der Ausschuss der Regionen haben die Kommission dennoch aufgefordert, einen Vorschlag für ein 8. UAP zu erarbeiten, der anschließend vom Rat und EP beschlossen wird. Die Kommission legte diesen hier zu behandelnden *„Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlamentes und des Rates über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der EU für die Zeit bis 2030“* (8. UAP) am 14. Oktober 2020 vor, also knapp ein Jahr nach Vorlage des EGD und gerade einmal zweieinhalb Monate vor dem Auslaufen des 7. UAP.

Inhalte des 8. UAP

- 2.6 Das 8. UAP besteht aus gerade einmal sechs Artikeln.
- 2.7 Artikel 2 listet bereits bekannte und auch von Rat und EP anerkannte Umweltziele der EU auf wie zum Beispiel Senkung der Treibhausgase, Klimaneutralität bis 2050, Anpassung an den Klimawandel, Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt, Schutz, Erhaltung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt usw. und erklärt diese zu „prioritären thematischen Zielen“ des 8. UAP. Konkrete Instrumente oder Maßnahmen zur Zielerreichung bzw. Umweltaktionen werden – anders als beim 7. UAP – jedoch nicht beschrieben. Dies verwundert, zumal teilweise besonders hohe Ansprüche erhoben werden. So wird erklärt, dass *„Fortschritte*

hin zu einem regenerativen Wachstumsmodell [verfolgt werden], das dem Planeten mehr zurückgibt, als es ihm nimmt“¹.

- 2.8 In Artikel 3 werden ebenfalls lediglich seit Langem bekannte „Voraussetzungen“ erwähnt, die für die Verwirklichung der prioritären Ziele notwendig sind. Hierzu gehören u. a.:
- die wirksame und effiziente Umsetzung der vorhandenen Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz,
 - die durchgängige Einbeziehung der festgelegten prioritären Ziele in allen einschlägigen Strategien, legislativen und nichtlegislativen Initiativen, Programmen, Investitionen und Projekten auf Unionsebene sowie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und
 - die schrittweise Abschaffung von umweltschädlich wirkenden Subventionen auf Unionsebene und nationaler Ebene.
- 2.9 Artikel 4 beschreibt den eigentlichen Schwerpunkt des 8. UAP. Er liegt in dem Versprechen, einen besseren Überwachungs- und Berichterstattungsrahmen zu schaffen, der es ermöglichen soll, den politischen Entscheidungsträgern wie auch der Öffentlichkeit einen besseren Überblick über Fortschritte (oder Defizite) zu verschaffen. Es wird u. a. darauf hingewiesen, dass beispielsweise der Rat und der EWSA gefordert haben, die Wirtschaftsleistung und den gesellschaftlichen Fortschritt „über das BIP hinaus“ zu messen. Auch sollen „Leitindikatoren“ zur besseren Überwachung z. B. der Biodiversität oder der Kreislaufwirtschaft entwickelt werden. Der Europäischen Umweltagentur und der Europäischen Chemikalienagentur wird hier eine Schlüsselrolle zugeordnet, weshalb deren Mitarbeiterstamm ausgebaut werden soll.
- 2.10 Artikel 5 legt schließlich fest, dass die Kommission bis zum 31. März 2029 eine Bewertung des 8. UAP vornehmen muss; eine Halbzeitbilanz ist folglich nicht vorgesehen.

2.11 Artikel 6 regelt das Inkrafttreten.

3. **Bemerkungen**

- 3.1 Der EWSA stimmt mit der Kommission überein, dass die Umweltaktionsprogramme lange Zeit die Entwicklung der Umweltpolitik der EU gelenkt haben. Doch die Umweltpolitik der 70er, 80er oder 90er Jahre ist nicht mehr vergleichbar mit der von heute; und somit stellt sich auch die Frage nach der Rolle bzw. Funktion der Umweltaktionsprogramme.
- 3.2 Darum stellt sich dem EWSA die Frage, ob es wirklich eines 8. UAP bedarf, um der Umweltpolitik der EU, die spätestens durch den EGD im absoluten Zentrum der EU-Politik angekommen ist, weitere Impulse zu geben. Dies gilt insbesondere deshalb, als der Vorschlag für das 8. UAP mehr durch allgemeine Beschreibungen der Situation und Absichtserklärungen als durch inhaltliche Substanz und Aktionen gekennzeichnet ist. Es ist ein Aktionsprogramm ohne Aktionen!

¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0652:FIN:DE:PDF>, Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c.

- 3.3 Natürlich besteht auch für den EWSA kein Zweifel daran, dass die in Artikel 2 genannten Prioritäten gut und die in Artikel 3 genannten „Voraussetzungen für eine Verwirklichung der prioritären Ziele“ richtig sind. Doch was soll es der Umweltpolitik bringen, wenn im 8. UAP quasi nur die u. a. im EGB benannten Ziele wiederholt werden, ohne dass auch nur ansatzweise Umsetzungsinstrumente oder -aktionen beschrieben werden, die durch den Beschluss des Rates und des Europäischen Parlaments verbindlich würden? Und welchen realen Nutzen soll die reine Auflistung altbekannter „Voraussetzungen“ haben, wenn kein verbindlicher Plan zur Erfüllung dieser Voraussetzungen vorgelegt und beschlossen wird?
- 3.4 Der EWSA fühlt sich durch den von der Kommission vorgelegten Vorschlag sehr in seiner Auffassung bestätigt, auf die er seit Jahren wieder und wieder hinweist: dass es nicht an Wissen darüber mangelt, was getan werden müsste. Es mangelt an der Umsetzung bekannter, oft längst beschlossener Maßnahmen und am politischen Willen. Auch die Kommission und teilweise auch der Europäische Gerichtshof beklagen seit Jahren die oft mangelhafte Umsetzung vieler geltender Umweltvorschriften durch die Mitgliedstaaten. Und kein Umweltaktionsprogramm kann mangelnde Rechtsumsetzung oder mangelnden politischen Willen ausgleichen.
- 3.5 Selbst ohne Umweltaktionsprogramm haben die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten ausreichend Möglichkeiten, gegebene Versprechungen in die Tat umzusetzen. Als ein Beispiel hierfür sei auf die Biodiversitätspolitik hingewiesen.
- 3.6 Der Schutz, die Erhaltung und Wiederherstellung der Natur wird explizit seit dem 2. UAP (Laufzeit: 1977–1981) in allen (!) Umweltaktionsprogrammen als „prioritäres Ziel“ aufgeführt; und nun im 8. UAP abermals. Es stellt den bisherigen Umweltaktionsprogrammen kein gutes Zeugnis aus, wenn Biodiversität seit über 40 (!) Jahren im Fokus dieser Programme steht, die Kommission aber in ihrer Biodiversitätsstrategie vom Mai 2020 dennoch feststellen muss, dass sich die Natur „in einer Notlage befindet“.
- 3.7 Abseits aller Umweltaktionsprogramme gibt es aber klare Ideen und Vorschläge, wie Abhilfe geschaffen werden kann. Zum Beispiel ist in der von der Kommission vorgelegten Biodiversitätsstrategie² ein langer Aktionskatalog zu finden. Sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament hätten u. a. bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ausreichend Gelegenheit gehabt, konkrete Forderungen daraus umzusetzen. Diese Chance wurde vertan. Dem EWSA erschließt sich nicht, was sich durch das von Rat und EP zu beschließende 8. UAP nun verbessern könnte.
- 3.8 Damit wird allerdings auch klar, wie ein 8. UAP einen Mehrwert haben könnte: indem man die zur Umsetzung des EGD von der Kommission vorgelegte Biodiversitätsstrategie, die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ (und andere vergleichbare Strategiepapiere) mit ihren konkreten Detailforderungen formal integrieren würde, wodurch sich Rat und Parlament für die Umsetzung der konkreten Vorschläge aussprechen würden.

² EU-Biodiversitätsstrategie bis 2030, COM(2020) 380 final.

- 3.9 Mehr noch: Rat und EP könnten über ein 8. UAP die Kommission auch zu einer Verstärkung und Vertiefung des EGD verpflichten, indem diese den ausdrücklichen Auftrag erhält, spätestens zum neuen Mandat eine Gesetzesvorlage für eine „EU-Agenda 2050“ (als ein modifizierter und erweiterter „EGD 2“) vorzulegen, die dem 8. UAP als Anlage einen konkreten und ausführlichen Maßnahmenkatalog hinzufügt.
- 3.10 All dies ist aber derzeit nicht vorgesehen, weshalb sich der Mehrwert des 8. UAP in der vorgelegten Form darauf marginalisiert, ein verbessertes Überwachungsmodell und ein besseres Berichtswesen anzukündigen. Doch für eine bessere Überwachung und Governance, so wichtig beides auch ist, bedarf es keines „Aktionsprogramms“.

4. **Abschließende Bemerkungen**

- 4.1 Die Bedeutung und die Wirkung der letzten Umweltaktionsprogramme und des anstehenden 8. UAP schätzt die Kommission erkennbar höher ein als der EWSA es tut. So wird beispielsweise die Aussage der Kommission ausdrücklich nicht geteilt, dass das 7. UAP „*die Agenda 2030 der Vereinten Nationen vorweggenommen hat*“. Die UN-Agenda 2030 ist viel komplexer, als dass sie in einer noch so innovativen europäischen Umweltpolitik widerspiegelt werden könnte. Jede Umweltpolitik sollte selbstverständlich auch Armuts-, Hunger-, Bildungs- oder Genderfragen mitbedenken, ausreichend behandelt werden können sie dort aber nicht.
- 4.2 Genau deshalb hat der EWSA sich dafür ausgesprochen, die EU möge eine eigenständige „EU-Agenda 2050“ entwerfen, die natürlich auch eine starke umweltpolitische Achse beinhalten muss. Selbst der jetzige EGD reicht zur Umsetzung der UN-Agenda 2030 nicht aus, da die sozialen Fragen – sowohl im europäischen wie im globalen Kontext – nicht hinreichend thematisiert sind. Dem EWSA ist es aber ein ausdrückliches Anliegen zu betonen, dass er im EGD eine gute und solide Grundlage für eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie „EU-Agenda 2050“ sieht.
- 4.3 Der EWSA empfiehlt zudem, dass die politischen Ambitionen, die in Texten der Kommission beschrieben werden, so formuliert werden, dass sich die Bürgerinnen und Bürger Europas unter deren Umsetzung etwas vorstellen können. Im 8. UAP wird davon gesprochen, ein „*regeneratives Wachstumsmodell*“ zu fördern, das dem Planeten „*mehr zurückgibt, als es ihm nimmt*“. Vielen Bürgern und auch Politikern dürfte unklar sein, was sich hinter dem „*regenerativen Wachstumsmodell*“ verbirgt und was es in der täglichen Lebenswirklichkeit bedeuten würde, dem Planeten mehr zurückzugeben als ihm zu nehmen.

- 4.4 Abschließend empfiehlt der EWSA nachdrücklich, eine generelle Debatte über die Rolle eventuell zukünftiger Umweltaktionsprogramme anzustoßen. Dazu wäre es hilfreich, nicht erst neun Monate vor Auslaufen des 8. UAP eine Bewertung vorzunehmen.

Brüssel, den 27. Januar 2021

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
